

POSIBILIDADES, LOGROS Y DESAFÍOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE MODELOS DE CALIDAD EN LOS GOBIERNOS LATINOAMERICANOS

JAIME TORRES FRAGOSO*

Profesor investigador, Universidad del Istmo, Oaxaca, México.
jaimetorres@bianni.unistmo.edu.mx

Fecha de recepción: 08-01-2010

Fecha de corrección: 12-10-2010

Fecha de aceptación: 04-04-2011

RESUMEN

Este trabajo revisa el significado y los alcances del concepto de calidad en el ámbito estatal, su rol en el paradigma administrativo conocido como nueva gerencia pública, los modelos más importantes, las particularidades de los gobiernos en Latinoamérica y varios de los proyectos de incorporación de programas de calidad en ellos. Su realización se basó tanto en investigación documental como en un exhaustivo ejercicio de reflexión a partir de la posición del autor como académico, investigador y socio fundador de la Red de Expertos Iberoamericanos en Calidad en la Administración Pública. Concluye recomendando el empleo de filosofías de calidad como requisito para modernizar al sector público.

PALABRAS CLAVE

Calidad total, sector público, modelos de calidad.

Clasificación JEL: D73, H11, H83

* Dirigir correspondencia a: Universidad del Istmo, Ciudad Universitaria s/n, C. P. 70110, Ciudad Ixtepec, Oaxaca, México.

ABSTRACT

Possibilities, achievements, and challenges in the implementation of quality management models in Latin American governments

This article provides a review of the meaning and scope of the concept of quality as applied to the state and its role in the administrative paradigm known as new public management. It also discusses the most significant management models, the characteristics of governments in Latin America, and various projects to incorporate quality programs in these governments. The accomplishment of this work is based on documentary research as well as on an exhaustive process of reflection from the author's perspective as an academic, a researcher, and a founding member of the Latin American Experts Network in Quality in Public Administration. It concludes with a recommendation for the use of quality-based philosophies as a requirement to modernize the public sector.

KEYWORDS

Total quality, public sector, quality management models.

RESUMO

Potencialidades, realizações e desafios na implementação de modelos de qualidade nos governos da América latina

Este artigo revê o significado e o alcance do conceito de qualidade a nível estadual, seu papel no paradigma administrativo, conhecido como a nova gestão pública, os modelos mais importantes, as características dos governos da América Latina e vários dos projetos de incorporação em seus programas de qualidade. A realização desse trabalho foi baseada tanto em pesquisas documentais como em um exercício de reflexão exaustivo a partir da posição do autor como acadêmico, investigador e sócio-fundador da Rede Ibero-Americana de Especialistas sobre a Qualidade na Administração Pública. Conclui recomendando a utilização de filosofias de qualidade como um requisito para a modernização do setor público.

PALAVRAS-CHAVE

Qualidade total, setor público, modelos de qualidade.

INTRODUCCIÓN

En una especie de paralelismo con lo ocurrido en el sector empresarial, donde los grandes corporativos nacionales y transnacionales han emprendido diversos programas de mejoramiento de la calidad de sus productos o servicios para ubicarse en una situación competitiva en mercados cada vez más demandantes, en el sector público desde hace varios años se vienen implementando iniciativas que eleven el nivel de la calidad en la prestación de sus servicios, dirigidos a una ciudadanía, tal como ocurre con los bienes privados, cada vez más informada y exigente. De acuerdo con los preceptos contenidos en el modelo de nueva gerencia pública, en la actualidad los ciudadanos deben ser vistos como los clientes de la acción del Estado, por lo que éste debe vigilar que, a través de la administración pública, se les proporcione programas, políticas y servicios públicos de alta calidad, entendida como la diferencia positiva entre la percepción de los servicios recibidos y la expectativa previa a su consumo.

En América Latina, siguiendo el ejemplo de naciones desarrolladas como Japón, Estados Unidos, Inglaterra, Australia, Nueva Zelanda y España, ya es una realidad la incorporación de diversas herramientas propuestas para mejorar la calidad del gobierno, entre las que destacan las cartas de servicios, así como los premios y modelos de calidad. Asimismo cada día aparecen más iniciativas vinculadas al tema, emanadas tanto de los diversos gobiernos del área a nivel federal, estatal o regional y local, como del sector académico. En estos esfuerzos no se puede omitir la aparición de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión

Pública (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD, 2008), la cual representa el documento referencial y que sintetiza las acciones a las que se ha estado haciendo referencia.

En ese orden de ideas, en primer término este trabajo expone los rasgos más representativos en torno a los servicios, así como ideas en cuanto a lo que el término calidad debe representar para el sector público. En la segunda sección se demuestra por qué la filosofía de la calidad total en el gobierno es uno de los ejes más importantes del modelo administrativo conocido como nueva gerencia pública. La tercera parte expone algunos de los modelos de calidad más empleados en el mundo, con énfasis en la región. A continuación se revisan las particularidades de los gobiernos que América Latina ha presenciado históricamente. La parte final del trabajo reflexiona acerca de si la implementación y desarrollo de modelos y filosofías de calidad en el ámbito estatal del subcontinente implica una necesidad o un compromiso, señalándose en las conclusiones que en realidad representan ambas cosas; en forma prioritaria además.

I. EL CONCEPTO DE CALIDAD PARA EL SECTOR PÚBLICO

A pesar de que se usa cotidianamente, el concepto de calidad suele ser difuso, más aún si es referido al ámbito público. Lo que resulta claro es que la calidad hoy en día es un elemento necesario en la producción de bienes y servicios, los que al satisfacer las expectativas de clientes o ciudadanos, determinarán los niveles de calidad, es decir, si la valoración que hace el comprador o consumidor del producto o servicio es mayor que su expectativa

previa al consumo, se puede hablar de una alta calidad, y viceversa. En tal sentido, la norma internacional ISO 8402 del 15/06/86 define a la calidad como el “conjunto de propiedades y características de un producto o de un servicio que le confieren la capacidad de satisfacer las necesidades (de los clientes) expresadas o implícitas” (Laudoyer, 1996, p. 48). Toda organización, sea pública o privada, tendrá como misión ofertar una serie de productos y servicios, donde el atributo de la calidad generalmente estará presente; ahora bien, en el ámbito estatal, las organizaciones ofrecen fundamentalmente servicios de muy diversa índole: educativos, de salud, culturales, fiscales, informativos, administrativos, etc. Por lo tanto, conviene repasar las particularidades de los servicios en general, pues constituyen la columna vertebral de la gestión pública (adaptado de Juanes y Blanco, 2001, p. 13; Ruiz, 2006, p. 30):

- *Intangibilidad.* Los servicios, a diferencia de los productos, no pueden verse, tocarse u olerse.
- *Heterogeneidad.* A diferencia de los productos, cuyos diferentes modelos son siempre iguales, la prestación de un servicio nunca será idéntica.
- *Simultaneidad.* Los servicios se producen y consumen al mismo tiempo.

Estas características suponen a los servicios mayor dificultad en el control de su gestión y en la valoración

de sus resultados, tarea para la cual normalmente se debe buscar apoyo en los ciudadanos que los han consumido. Para enfrentar esos retos, desde la década de los años ochenta del siglo pasado se impulsó la filosofía conocida como Gestión de la Calidad Total (TQM por sus siglas en inglés), la cual, en términos muy generales, significa que todas las personas, procesos y recursos organizacionales, incluyendo proveedores, se incorporen en ella y se comprometan a garantizar una adecuada calidad de los bienes y servicios producidos; con la TQM, “la calidad adquirió un nuevo significado de excelencia en toda la empresa” (Evans y Lindsay, 2007, p. 10).

Las intenciones para la incorporación de esta filosofía en el ámbito gubernamental, con objetivos, metodologías y resultados muy diversos, ha sido una constante desde hace varios lustros. En América Latina se han adoptado modelos originados en países de Europa y los Estados Unidos que, influenciados a su vez por la revolución experimentada en la materia al interior de las corporaciones manufactureras japonesas, hicieron una interesante serie de adecuaciones al interior de sus gobiernos. Otra ruta de acceso para la región a esos modelos ha sido a través de España, nación en la que se viene trabajando con mucho ahínco desde hace varios años en esta temática con resultados muy consolidados a nivel nacional y local (Ministerio de Administraciones Públicas, MAP, 2006).¹

1 En el primer ámbito, es de destacarse el “Plan de Calidad para la Administración General del Estado”, el cual, entre otras herramientas, propone el desarrollo de cartas de servicios, la autoevaluación de organizaciones, y los premios a la calidad y a las mejores prácticas. A nivel local son dignos de reconocimiento, por ejemplo, los logros experimentados en los municipios de Esplugues de Llobregat (Cataluña) y Alcobendas (norte de Madrid).

En el caso de Latinoamérica, a pesar de las diversas iniciativas para implementar filosofías de calidad al interior de las instituciones públicas, los rezagos y retos en materia de calidad de los servicios públicos son mayúsculos, lo cual se corrobora al observar la información contenida en la Tabla 1. Ésta señala, sin duda alguna, que los ciudadanos latinoamericanos en general están claramente insatisfechos con la calidad de los servicios ofrecidos por el Estado, así, en la región un 48% percibe una satisfacción baja, un 25% una calidad media y sólo un 26% se manifiesta altamente satisfecho con los servicios gubernamentales; indudablemente el desafío es de proporciones mayúsculas.

Si se observa lo que ocurre por país, la situación no es menos complicada. Con excepción de Uruguay (donde el 44% de la ciudadanía reporta una satisfacción alta), las demás naciones están lejos de aproximarse al 50% (pensando que si se pasara de ese número se podría afirmar que la mayoría aprueba la calidad de los servicios), para llegar a casos dramáticos como el de Paraguay, donde sólo el 8% valora positivamente los servicios gubernamentales. Por otra parte, en El Salvador, Bolivia, Venezuela, Nicaragua, Perú y Panamá, la mayoría de la población señala percibir una baja satisfacción en los servicios públicos. En el extremo opuesto, al sumar los porcentajes para satisfacción alta más los de satisfacción media, Uruguay (71%), Chile (65%) y Colombia (63%) se sitúan a la cabeza, como los únicos casos donde los registros igualarían al menos el 60%.

Tabla 1. Porcentaje de satisfacción con los servicios públicos en América Latina en 2008²

| País | Satisfacción | | |
|----------------------|--------------|-------|-------|
| | Alta | Media | Baja |
| Uruguay | 44,00 | 27,00 | 29,00 |
| Colombia | 32,00 | 31,00 | 37,00 |
| Ecuador | 31,00 | 20,00 | 49,00 |
| El Salvador | 31,00 | 19,00 | 51,00 |
| Chile | 31,00 | 34,00 | 35,00 |
| Costa Rica | 30,00 | 21,00 | 49,00 |
| Guatemala | 29,00 | 25,00 | 46,00 |
| Argentina | 28,00 | 29,00 | 43,00 |
| Brasil | 28,00 | 26,00 | 46,00 |
| México | 27,00 | 30,00 | 43,00 |
| República Dominicana | 27,00 | 29,00 | 44,00 |
| Honduras | 26,00 | 27,00 | 48,00 |
| Bolivia | 23,00 | 25,00 | 52,00 |
| Venezuela | 22,00 | 22,00 | 56,00 |
| Nicaragua | 21,00 | 19,00 | 60,00 |
| Perú | 19,00 | 18,00 | 64,00 |
| Panamá | 18,00 | 26,00 | 56,00 |
| Paraguay | 8,00 | 24,00 | 67,00 |
| América Latina | 26,00 | 25,00 | 48,00 |

Fuente: Elaboración propia con datos de Corporación Latinobarómetro (2008).

En tal sentido y a raíz de la experimentación de campo, así como de los debates intelectuales suscitados principalmente en el marco de los congresos internacionales sobre reforma del Estado y de la Administración Pública, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, imple-

2 Los resultados engloban seis servicios básicos: espacios públicos y áreas verdes, servicios municipales, caminos y pavimentación, transporte público, recolección de basura, además de alcantarillado.

mentada con la finalidad de paliar esa circunstancia, plantea que (CLAD, 2008, pp. 7-8):

La calidad en la gestión pública constituye una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

La concepción de la calidad ha ido evolucionando e incorporando nuevos aspectos hasta conformar una aproximación holística e integradora de la gestión, donde cobran especial importancia todas las partes interesadas en sus diferentes formas de relación, así como la sostenibilidad y la corresponsabilidad social.

La calidad en la gestión pública puede y debe ser constantemente mejorada, buscando elevarla a niveles de excelencia, es decir obtener resultados sostenibles, con tendencias crecientes de mejora, y que tales resultados se comparen favorablemente con los más destacados referentes nacionales e internacionales.

2. LA GESTIÓN DE LA CALIDAD: COMPONENTE ESENCIAL DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

Sin lugar a dudas, uno de los ejes fundamentales que impulsan el Modelo de la Nueva Gerencia Pública lo constituye el desarrollo de la filosofía de la calidad en el sector público. Numerosos autores han ilustrado que la nueva gerencia pública pretende establecer un nuevo tipo de relaciones entre el Estado y el ciudadano, donde éste es visto como el cliente de la acción de gobierno, el cual deberá recibir servicios y programas públicos de acuerdo con niveles de calidad satisfactorios.

Ya el propio y famoso programa lanzado por Al Gore, el National Performance Review, a partir del reconocimiento de que la administración pública no cubría a cabalidad los intereses del conjunto de los ciudadanos de los Estados Unidos, planteaba entre sus objetivos la provisión de servicios a la ciudadanía (clientela) con parámetros de calidad similares a los de las mejores empresas privadas, así como lograr un cambio en la cultura laboral de los funcionarios públicos en todos los niveles administrativos (se decía que había que crear una nueva cultura empresarial para el sector público). Entre las líneas ideológicas del programa figuraban: 1. El dar a los clientes voz y posibilidad de elección estableciendo estándares de servicio, 2. Hacer que las organizaciones públicas compitan estableciendo dinámicas de mercado en la prestación de servicios, 3. Utilizar esos mecanismos de mercado para resolver problemas, 4. Descentralizar el poder en la toma de decisiones, y 5. Asegurar que todos los empleados trabajen con base en la obtención de resultados (Gore, 1993).

Un coterráneo de Gore, Michael Barzelay, agrega que el paradigma burocrático-weberiano sufrió un agotamiento y no es suficiente para enfrentarse a la nueva dinámica social y organizacional. Por lo tanto, basado en los resultados exitosos del programa STEP (*Striving Toward Excellence in Performance*) durante los años ochenta en el estado de Minnesota, propone un modelo de gestión más eficiente, el célebre paradigma posburocrático o de nueva gerencia pública, en el que mecanismos de mercado y de competencia son incorporados para solucionar problemas de despido y morosidad en la actuación

de las organizaciones estatales. Entre otras aseveraciones, Barzelay (1998) indica que la gestión presupuestal en el modelo burocrático está basada en la idea del gasto y el ahorro, no en términos de los objetivos y de la manera más eficiente de lograrlos. Por lo tanto, para este autor es claro que la efectividad de este paradigma caducó ante la creciente complejidad de los contextos en que la acción de gobierno se desenvuelve. Advierte que ante una sociedad cada vez más demandante e informada, las características que definen a una organización posburocrática y que las diferencian de una burocrática vienen dadas de la forma siguiente (Barzelay, 1998, p. 47):

Una dependencia burocrática se enfoca en sus propias necesidades y perspectivas. Una dependencia impulsada por el cliente se enfoca en las necesidades y perspectivas de éste.

Una dependencia burocrática se enfoca en las funciones y las responsabilidades de sus partes. Una dependencia impulsada por el cliente se enfoca en ayudar a que toda la organización funcione como equipo.

Una dependencia burocrática se define tanto por la cantidad de recursos que controla como por las tareas que desempeña. Una dependencia impulsada por el cliente se define por los resultados que logra en beneficio de sus clientes.

Una dependencia burocrática controla los costos. Una dependencia impulsada por el cliente crea valor neto sobre aquellos.

Una dependencia burocrática depende de la rutina. Una dependencia impulsada por el cliente modifica sus operaciones como respuesta a las demandas cambiantes de sus servicios.

Una dependencia burocrática lucha por ganar terreno. Una dependencia impulsada por el cliente compite por obtener más negocio.

Una dependencia burocrática insiste en seguir los procedimientos normales. Una dependencia impulsada por el cliente introduce la opción en sus sistemas operativos cuando al hacerlo cumple un propósito.

Una dependencia burocrática anuncia políticas y planes. Una dependencia impulsada por el cliente emprende con sus clientes una comunicación en ambos sentidos con objeto de evaluar y revisar su estrategia operativa.

Una dependencia burocrática separa el trabajo de pensar del trabajo de hacer. Una dependencia impulsada por el cliente otorga la autoridad a los empleados operativos de emitir juicios sobre el modo de mejorar tanto el servicio al cliente como su valor.

De la misma forma, Osborne y Platt (1998), con base en el renombrado trabajo del primero (Osborne y Gaebler, 1992), plantean que una de las estrategias para la transformación de los organismos públicos es la estrategia del cliente, ya que para ellos los ciudadanos pueden ser considerados como clientes desde el momento en que entran en contacto con una agencia pública. Esta estrategia es desplegada a través de procedimientos que incluyen la libertad de elección para el cliente ciudadano, que esta elección sea competitiva y que haya garantía de calidad para el cliente. Dicho de otra forma, las agencias de gobierno deben cumplir con las expectativas y satisfacer las necesidades de sus clientes, no las de la burocracia; para ellos, la revolución cultural del gobierno es en esencia poner a los clientes primero.

Por su parte, un importante grupo de investigadores ingleses (Ferlie, Pettigrew, Ashburner y Fitzgerald, 1996) ha señalado que en torno a la nueva gerencia pública se pueden identificar cuatro modelos: 1. El manejo de la eficiencia, 2. Achicamiento y descentralización, 3. En busca de la excelencia, y 4. Orientación al servicio público; una de las características de este último, aun en etapa de consolidación, es la presencia de una mayor preocupación por la calidad del servicio (lo que incluye el uso creciente de la administración de la calidad total) y un acercamiento a la dirección basada en valores y a tener una misión para alcanzar la excelencia en los servicios públicos. A manera de conclusión de este apartado, la Tabla 2 presenta las principales diferencias entre el paradigma burocrático (administración pública tradicional) y el de nueva gerencia pública.

3. LOS MODELOS DE CALIDAD PARA EL SECTOR PÚBLICO

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española (2001), por modelo se puede entender un “arquetipo o punto de referencia para

imitarlo o reproducirlo”, así como un “esquema teórico (...) de un sistema o de una realidad compleja (...) que se elabora para facilitar su comprensión y el estudio de su comportamiento”. En el ámbito de las ciencias, se denomina modelo científico a una representación abstracta, conceptual, gráfica, física, matemática, de fenómenos, sistemas o procesos a fin de analizar, describir y explicar esos fenómenos o procesos.

Ahora bien y como apuntan Ruiz y Corces (2007), los modelos de calidad (también llamados modelos de excelencia, en virtud de que integran pautas consideradas excelentes) son herramientas muy completas para el autodiagnóstico y la mejora de las organizaciones que los aplican, ya que representan modelos de gestión que integran los principales aspectos que inciden en el desenvolvimiento de cualquier organización. Además, los modelos sirven para organizar y otorgar premios de mucho reconocimiento a las instituciones públicas y privadas que en su accionar despliegan de mejor manera sus lineamientos; por tanto, los premios fomentan la

Tabla 2. Principales diferencias entre el Modelo Burocrático y el Modelo de Nueva Gerencia Pública

| Variables de diferenciación | Modelo burocrático | Modelo de nueva gerencia pública |
|--|---|--|
| Prerrequisitos básicos/Principios fundamentales | Legalidad, igualdad, objetividad, continuidad | Transparencia, participación, economía, eficacia y eficiencia, responsabilidad |
| Concepto de Estado | Dominante, unilateral | Modesto, participativo |
| Base de legitimidad de la administración pública | Jurídica/Técnica | Vinculación Estado-sociedad |
| Estructura organizacional | Vertical, jerarquizada, alta formalización, roles definidos | Horizontal, flexible, roles cambiantes |
| Sistema de planeación | Rígido, de arriba hacia abajo | Flexible, abierto, correctivo |
| Sistema de evaluación | Control normativo | Evaluación del impacto y del desempeño |

Fuente: Elaboración propia con base en Cabrero (1997, p. 137) y Ruiz (2006, p. 5-17).

excelencia administrativa, a la vez que promueven modelos comunes de gestión y facilitan las comparaciones entre organizaciones y el aprendizaje mutuo. De acuerdo con Juanes y Blanco (2001), se puede entender un modelo de calidad como:

La agrupación de manera ordenada y racional de los elementos sobre los que se fundamenta la prestación de servicios de calidad que satisfagan las necesidades de los diferentes grupos de interés (stakeholders) optimizando el uso de los recursos internos. (p. 4)

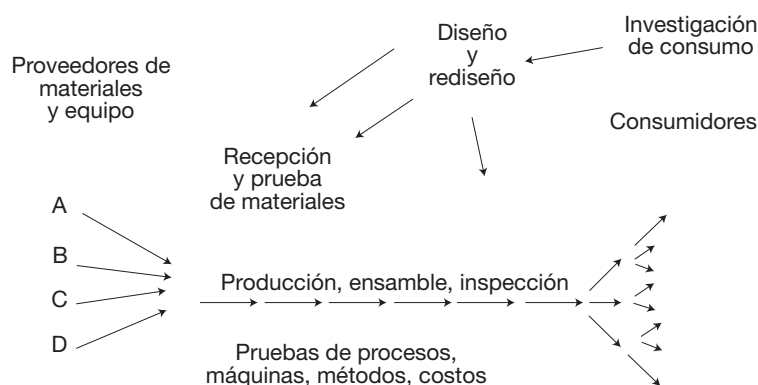
A continuación se describen, ya sea por ser de los más representativos a nivel internacional o por tener el mayor

grado de aplicabilidad para el contexto latinoamericano,³ los modelos Deming, Baldrige, EFQM, Iberoamericano, CAF, Ciudadanía, y EVAM.⁴

3.1. Modelo Deming

Conocido como el Modelo Japonés y base del Premio Deming, fue desarrollado en 1951 por la Unión Japonesa de Científicos e Ingenieros (JUSE, por sus siglas en inglés). Su objetivo es servir como base del premio y no como herramienta de autoevaluación, por lo que no es un modelo ampliamente difundido internacionalmente. Su mecánica de operación (ver Gráfico 1) es la de comprobar, tomando como

Gráfico 1. Modelo Deming



Fuente: De "Modelo Deming. Control estadístico de Calidad. Bases del control de Calidad" (diapositiva 21), por Carberic E.U., s.f. Recuperado el 8 de junio de 2009, de http://cursa.ihmc.us/rid=1192938418265_1495832535_6676/PRESENTACINMODELO-DEMING.ppt

³ Es oportuno aclarar que la gran mayoría de los países de Latinoamérica tienen sus respectivos modelos de calidad (los cuales sirvieron de insumos para desarrollar el modelo iberoamericano) y algunos de ellos, como Brasil y Chile, llevan ya muchos años trabajando en su perfeccionamiento, lo que les ha permitido contar con premios a la calidad totalmente legitimados y consolidados.

⁴ Las referencias que aparecen al final de cada modelo, ofrecen una amplia descripción metodológica de ellos, además de exponer estudios de caso exitosos a raíz de su aplicación. Para profundizar en este último aspecto es útil revisar los documentos del XII Congreso Internacional del CLAD desarrollado en noviembre de 2008 en Argentina, uno de cuyos ejes lo representó el análisis de la implementación de filosofías y modelos de calidad en el sector gubernamental, particularmente de América Latina y España.

referente la aplicación del control de calidad en toda la compañía (control total de la calidad), que se hayan alcanzado buenos resultados, por lo que su propósito básico es la satisfacción del cliente y el bienestar público. Sus criterios son (Corces, 2006; Juanes y Blanco, 2001):

- Políticas de la compañía y planificación
- Organización y dirección
- Información
- Normalización
- Desarrollo y gestión de los recursos humanos
- Actividades de aseguramiento de la calidad
- Actividades de mantenimiento y control
- Actividades de mejora
- Resultados y efectos
- Planes futuros

3.2. Malcolm Baldrige

En 1986 se creó en los Estados Unidos el Premio Nacional a la Calidad, conocido oficialmente como Malcolm

Baldrige National Quality Award (MBNQA), basado en el modelo que lleva el nombre del ex Secretario de Comercio de los Estados Unidos Malcolm Baldrige, uno de sus impulsores y quien muriera antes de su aprobación en 1987. Su creación pretende sensibilizar a las industrias de ese país para que empleen la gestión de la calidad total como herramienta competitiva, además de contar con un mecanismo para reconocer formalmente los logros de las empresas que lo utilicen con éxito. Este modelo (ver Gráfico 2) sirve como instrumento de autoevaluación y se compone de los siguientes siete criterios (Corces, 2006; Juanes y Blanco, 2001):

- Liderazgo
- Planificación estratégica
- Enfoque en el cliente y el mercado
- Información y análisis
- Enfoque en los recursos humanos
- Gestión de los procesos
- Resultados del negocio

Gráfico 2. Modelo Baldrige



Fuente: De “Modelo Malcolm Baldrige”, s.f. Recuperado el 8 de junio de 2009, de <http://www.pdca.es/pruebas/baldrige.html>

3.3. Modelo EFQM

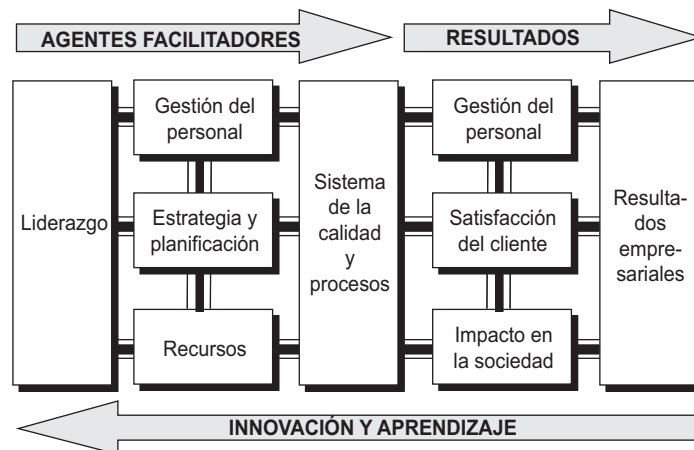
Conocido popularmente como Modelo Europeo, fue diseñado por la Fundación Europea para la Gestión de Calidad (EFQM), creada en 1988, con el impulso de la Unión Europea con la finalidad de convertir a la calidad en un elemento decisivo que permitiera a las organizaciones de esa región obtener ventajas competitivas, por lo que se considera que el modelo EFQM es la respuesta europea a las versiones japonesa y norteamericana en la materia. En torno a este modelo se organiza y entrega, desde 1991, el Premio Europeo a la Calidad. Se estructura con base en nueve criterios (ver Gráfico 3), de los cuales cinco corresponden al bloque denominado Agentes Facilitadores (los cuales se refieren a las acciones que debe ejecutar una organización para conseguir resultados satisfactorios de gestión) y los cuatro restantes al de Resultados (que sintetizan lo alcanzado por la organización a raíz de la gestión de

los agentes facilitadores), así (Corces, 2006; MAP, 2006):

- Liderazgo
- Política y estrategia
- Personas
- Alianzas y recursos
- Procesos
- Resultados en los clientes
- Resultados en las personas
- Resultados en la sociedad
- Resultados clave del rendimiento

A su vez, la mayoría (salvo uno) de los agentes facilitadores suelen integrarse por cinco subcriterios, mientras que los resultados agrupan sólo dos, en total, el EFQM se compone de 32 subcriterios. Evidentemente este modelo sirve como instrumento de evaluación y presenta versiones para empresas grandes, pequeñas y medianas, así como para el sector público.

Gráfico 3. Modelo EFQM



Fuente: De "Modelo EFQM de Excelencia", por Fundación Europea para la Gestión de la Calidad, s.f. Recuperado el 14 de abril de 2011, de <http://www.ceoecant.es/documentosvarios/calidadtotal/Introduccion-PuntoB.htm>

3.4. El Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión

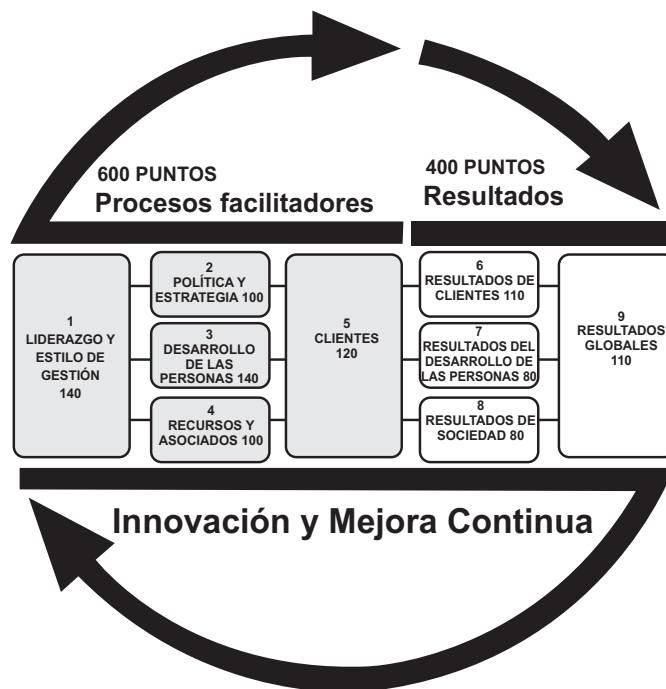
Este modelo, desarrollado por la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad (FUNDIBEQ) fue aprobado en 1999, en el marco de la IX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, en La Habana; en torno a él, cada año se entrega el Premio Iberoamericano de la Calidad en varias categorías. Como se puede apreciar a continuación, comparte con el EFQM muchas similitudes, incluso el número y la naturaleza de sus criterios (Corces, 2006; MAP, 2006; Torres, 2008a):

- Liderazgo y estilo de gestión
- Política y estrategia

- Desarrollo de las personas
- Recursos y asociados
- Ciudadanos y clientes
- Resultados de clientes
- Resultados del desarrollo de las personas
- Resultados para la sociedad
- Resultados globales de la organización

Asimismo, estos criterios a la vez que se integran en dos bloques (procesos facilitadores y resultados), se subdividen en un total de 28 subcriterios (ver Gráfico 4).

Gráfico 4. Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión



Fuente: De *Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión* (p. 1), por Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad, 2009. Recuperado el 8 de junio de 2009, de http://www.fundibeq.org/opencms/export/sites/default/PWF/downloads/gallery/pattern/Modelo_Iberoamericano_de_Excelencia_en_la_Gestixn_v05xEx.pdf

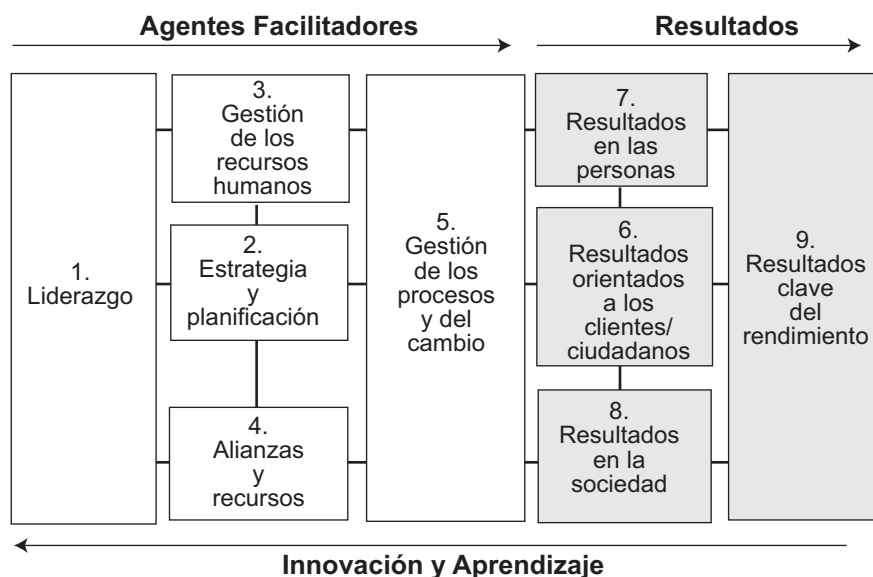
3.5. Marco Común de Evaluación (CAF)

El diseño del modelo CAF (por su sigla en inglés de *Common Assessment Framework*) se basa en el EFQM ya que es fruto de la cooperación de los ministros responsables de la Administración Pública de la Unión Europea. Es en la Primera Conferencia Europea de Calidad para las Administraciones Públicas, llevada a cabo en el año 2000 en Lisboa, cuando se presenta la primera versión del CAF, el cual pretende, al ser un modelo sencillo de usar (por lo que se le puede considerar como un puente para el uso de modelos más complejos), que las organizaciones públicas de Europa ejecuten una autoevaluación y a partir de ella empleen técnicas de gestión de calidad para mejorar su operación. El CAF se divide también

en dos bloques: agentes facilitadores y resultados (ver Gráfico 5), los cuales engloban sus nueve criterios, mismos que aparecen a continuación y se subdividen en un total de 27 subcriterios (MAP, 2003, 2006):

- Liderazgo
- Estrategia y planificación
- Gestión de los recursos humanos
- Alianzas y recursos
- Gestión de los procesos y del cambio
- Resultados orientados a los clientes/ciudadanos
- Resultados en las personas
- Resultados en la sociedad
- Resultados clave del rendimiento

Gráfico 5. Modelo CAF



Fuente: De *Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local. Modelos de excelencia en el ámbito de la administración local* (p. 34), por Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), 2006, Madrid: Fareso. Recuperado el 11 de abril de 2011, de <http://www.uimunicipalistas.org/redes/redrecursoshumanos/data/1299533289.pdf>

3.6. Modelo Ciudadanía

Este modelo fue desarrollado por el Observatorio para la Calidad de los Servicios Públicos (OCSP), asociación española sin ánimo de lucro, y de él se desprende el Premio Ciudadanía a la Calidad de los Servicios Públicos. El Modelo Ciudadanía (ver Gráfico 6) se compone de cinco variables: 1. Base de la planificación y liderazgo, 2. Círculo de los recursos, 3. Bloque de los efectos, 4. Plano de los procesos y la metodología, y 5. Eje de la comunicación; a su vez, se integra por veinte criterios y cincuenta subcriterios (MAP, 2006):

- Marco programático y competencial
- Liderazgo político
- Liderazgo directivo
- Planificación y estrategia
- Conectividad
- Recursos humanos
- Recursos materiales
- Recursos tecnológicos
- Recursos económicos
- Recursos relacionales
- Recursos medioambientales
- Recursos del conocimiento
- Satisfacción de la sociedad
- Satisfacción del entorno
- Satisfacción de los recursos humanos
- Satisfacción de los ciudadanos/clientes
- Procesos
- Metodología
- Comunicación interna
- Comunicación externa

3.7. Modelo EVAM

El modelo de Evaluación, Aprendizaje y Mejora (EVAM) fue concebido por la Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios (DGIECS) del Ministerio de Administraciones Públicas de España, en corresponsabilidad con el Real Decreto 951/2005, que establece el marco general para la mejora de la calidad en la administración general del Estado. En ese decreto se establece que el Ministerio de Administraciones Públicas habrá de determinar los modelos de gestión con los que se realizará la evaluación de los organismos estatales españoles. El EVAM (ver Gráfico 7) se compone de cinco ejes, mismos que desarrollan cuestiones específicas a evaluar:

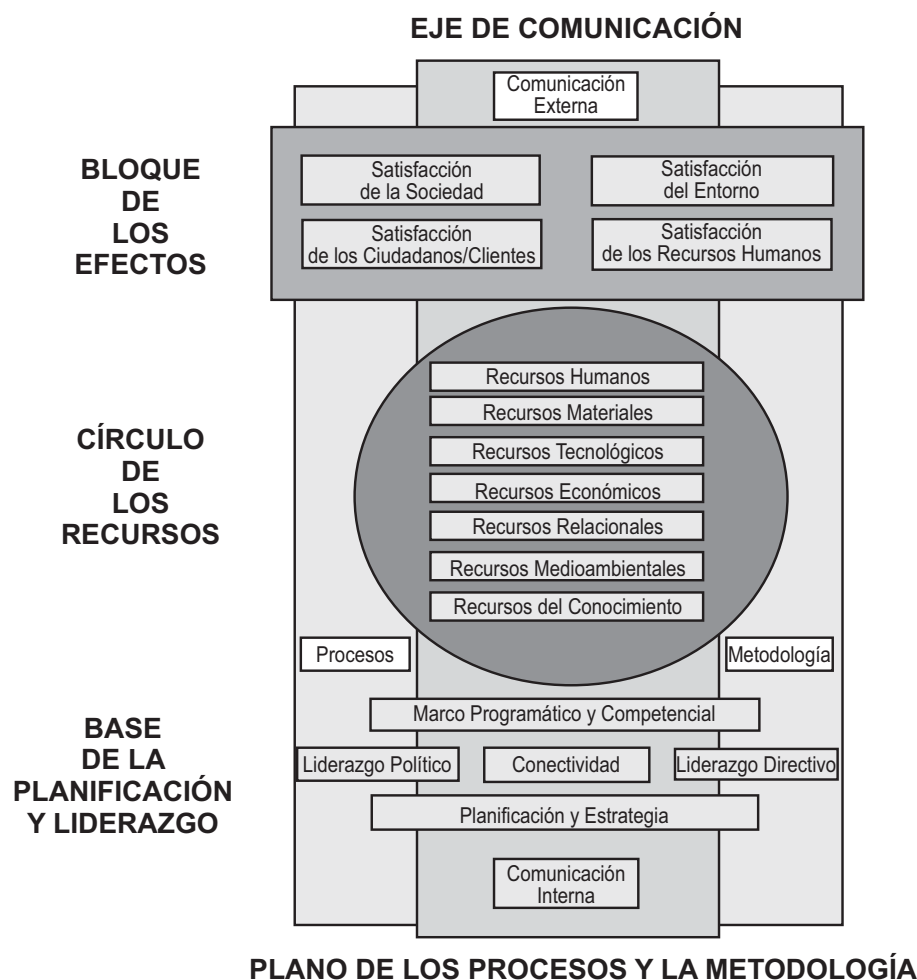
- Política, planificación y estrategia a través del liderazgo
- Procesos
- Personas
- Alianzas y recursos
- Resultados

Para concluir esta sección, la Tabla 3 condensa algunas de las características más significativas de los modelos de calidad analizados.

4. LAS PARTICULARIDADES DE LOS GOBIERNOS EN AMÉRICA LATINA: ¿OBSTÁCULO O ALICIENTE PARA LA INCORPORACIÓN DE MODELOS DE CALIDAD?

Para calibrar la posibilidad que los aparatos administrativos de los gobiernos de la región implementen algunos de los modelos descritos en el apartado anterior, conviene repasar

Gráfico 6. Modelo Ciudadanía



Fuente: De *Modelo Ciudadanía MC-OCSP: un instrumento para la evaluación de los servicios públicos. Adaptación a la administración local* (p. 17), por Observatorio para la Calidad de los Servicios Públicos (OCSP) y Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), 2003, Madrid: Autores. Recuperado de <http://www.femp.es/files/566-291-archivo/ciudadania.pdf>

sucintamente algunos de sus rasgos más significativos.

El punto de partida debe ser el reconocimiento de que los Estados y aparatos públicos hispanoamericanos se encuentran en una profunda crisis de legitimidad al no ser capaces de dar respuesta cabal a las demandas

de la población en materia de empleo e ingreso, educación, seguridad pública, vivienda y salud (Torres, 2008b). Para corroborar esto, según datos recientes (Corporación Latinobarómetro, 2005), la aprobación promedio de los gobiernos latinoamericanos apenas alcanza el 49%, el 54% de la

Gráfico 7. Modelo EVAM



Fuente: De *Guía de evaluación. Modelo EVAM* (p. 7), por Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), 2006, Madrid: Autores. Recuperado de http://www.rebiun.org/opencms/opencms/handle404?exporturi=/export/docReb/Guia_EVAM_06_06.pdf&%5d

Tabla 3. Comparación entre los diferentes modelos de calidad

| Modelo | País/región de origen | Año de creación | No. de criterios | Complejidad | Objetivo |
|-------------------|-----------------------|-----------------|------------------|-------------|--|
| Deming | Japón | 1951 | 10 | Alta | Satisfacción del cliente y el bienestar público |
| Malcolm Baldrige | Estados Unidos | 1986 | 7 | Alta | Sensibilizar a las empresas respecto al empleo de la TQM |
| EFQM | Unión Europea | 1988 | 9 | Alta | Generar ventajas competitivas a las empresas europeas |
| FUNDIBEQ | Iberoamérica | 1999 | 9 | Alta | Generar la excelencia en la gestión de las organizaciones latinoamericanas |
| CAF | Unión Europea | 2000 | 9 | Media | Que las organizaciones públicas de Europa implementen técnicas de gestión de calidad |
| Modelo Ciudadanía | España | 1999 | 20 | Media | Generar una filosofía de excelencia en las instituciones que suponga una garantía para la ciudadanía |
| EVAM | España | 2005 | 5 | Baja | Mejorar la calidad en la administración del Estado español |

Fuente: Elaboración propia.

población piensa que las elecciones son fraudulentas y el 47% señala que el Estado sólo puede resolver algunos de los problemas más importantes.

En cuanto a la evaluación de las instituciones públicas, el 52% de

los latinoamericanos consideró que funcionan de manera regular, para el 18% operan mal y para el 8% muy mal; mientras que el 17% señala que tienen un buen funcionamiento y apenas el 2% considera que su fun-

cionamiento le parece muy bueno (además de que un pequeño porcentaje de la población encuestada no manifiesta opinión). Asimismo, el 68% de los ciudadanos en América Latina creen que los funcionarios públicos son corruptos (Corporación Latinobarómetro, 2005).

Por otra parte, varios autores han particularizado los caracteres de los gobiernos municipales (locales) en Latinoamérica, los cuales juegan un rol estratégico en el andamiaje institucional del Estado al ser el nivel de gobierno más próximo a la sociedad. Para el caso de México, aunque la situación se puede perfectamente extrapolar al resto de los países iberoamericanos, Cabrero (2007) identifica serios problemas en la gran mayoría de sus municipios: administraciones débiles en sus capacidades de acción, frágiles institucionalmente y pobres en recursos y facultades. En tal sentido, a pesar de que algunos gobiernos locales mejoran sus sistemas y su organización interna y otros están en fase de modernización (particularmente los metropolitanos), casi la totalidad de las administraciones municipales se encuentra todavía en una etapa de desarrollo de los sistemas, los procesos y los procedimientos administrativos básicos (Cabrero, 2007).

Respecto a la calidad de los servicios municipales y sin afán de presentar una visión catastrofista de la realidad, otros estudios indican que ésta es totalmente insatisfactoria, lo mismo que su cobertura (García, 2007) debido a problemas asociados a su falta de capacidad financiera y administrativa. La Tabla 4 ejemplifica la

problemática inherente a la cobertura de los servicios públicos presentada en el año 2000 en los 2.427 municipios en México.

Tabla 4. Cobertura de los servicios municipales en México al año 2000

| Tipo de servicio | Cobertura (%) |
|--|---------------|
| Agua potable | 79,67 |
| Drenaje y alcantarillado | 54,56 |
| Alumbrado público | 80,93 |
| Seguridad pública | 74,84 |
| Tránsito y vialidad | 36,32 |
| Limpieza de calles y recolección de basura | 67,46 |
| Pavimentación | 52,12 |
| Mercados y centrales de abasto | 34,59 |
| Panteones y cementerios | 80,03 |
| Rastros | 31,86 |
| Parques y jardines | 56,56 |
| Transporte | 55,36 |
| Otros | 3,37 |

Fuente: De *La política de servicios municipales en México: casos y tendencias recientes* (p. 240), por R. García, 2007, México: CIDE.

Con base en la información contenida en este sucinto recorrido por la situación de los servicios emanados por los gobiernos municipales, podría pensarse que la situación es caótica y sin posibilidades de revertir las tendencias encontradas. Esa idea está totalmente alejada de la realidad. En la práctica, en los últimos años han sido evidentes los estimables esfuerzos de mejora y modernización en la gestión pública local de la región, los cuales han quedado documentados en diversas publicaciones para su difu-

sión,⁵ además de que han inspirado la creación de un significativo número de congresos, seminarios y talleres en donde se discuten las bondades de las acciones emprendidas, así como sus resultados y lecciones, sean estas positivas o no.⁶

5. LA INCORPORACIÓN DE MODELOS Y FILOSOFÍAS DE CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA DE IBEROAMÉRICA: ¿NECESIDAD O COMPROMISO?

El diagnóstico presentado acerca del estado de los gobiernos latinoamericanos parece sugerir que la incorporación de modelos y postulados emanados de la filosofía de la administración de la calidad total constituye una iniciativa útil y necesaria, siempre y cuando éstos sean usados como herramientas y no como fines en sí mismos, en el afán de contrarrestar la percepción negativa que tienen los usuarios de sus programas y servicios, particularmente a nivel local o municipal, que es por obvias razones el tipo de gobierno más próximo a la sociedad.

De lo anterior han tomado nota la gran mayoría de los países que integran la región, lo que a su vez los ha llevado a desarrollar, mediante esfuerzos conjuntos y continuos entre la burocracia gubernamental, la academia

y diversas organizaciones públicas y privadas, modelos de calidad basados en algunos de los ya antes presentados en este trabajo o bien a simplemente aplicar el programa disponible más adecuado a sus necesidades. Dentro de las múltiples referencias disponibles, se pueden citar:⁷

1. El Premio Nacional de la Gestión Pública (PQGF) de Brasil, el cual hasta 2007, a diez años de su creación, sumaba más de 6.500 personas capacitadas para participar en comités examinadores, más de 300 mil horas de trabajo voluntario en comités y evaluaciones de la gestión de organizaciones candidatas, 105 organizaciones reconocidas o premiadas de un universo de 507 inscripciones, así como la movilización de cerca de 1.800 organizaciones públicas para el proceso de evaluación y mejora de la gestión impulsados por el Programa Nacional de Gestión Pública y Desburocratización (Lopes, 2007).
2. La experiencia en torno a la aplicación del Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión en el gobierno de la Provincia de Formosa, Argentina (Mazza, 2007).⁸

5 Ejemplo de ello es la creación en México, de parte del CIDE, del Premio Gobierno y Gestión Local, el cual desde 2001 galardona iniciativas modernizadoras de los municipios mexicanos y genera, año tras año, una publicación con las mejores experiencias presentadas.

6 Una referencia obligada en este tema lo representa el Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública que anualmente organiza el CLAD y que representa un espacio fundamental para los sectores profesionales y académicos interesados en la discusión de nuevos paradigmas para el sector público y el conocimiento de iniciativas ya implementadas.

7 Conviene aclarar que la mayoría de las referencias de esta sección exponen trabajos reseñados o, en su caso, ejecutados por miembros de la Red de Expertos Iberoamericanos (REI) en Calidad en la Administración Pública, la cual funciona desde el 2005 gracias al patrocinio del gobierno español, y los cuales han sido publicados en la revista electrónica de la REI.

8 Otro proyecto que desde la academia impulsa el empleo de los postulados, ejes y criterios del Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión es el de Torres (2008a), referente a una aplicación en la zona del Istmo de Tehuantepec y cuyos resultados se presentaron en el XIII Congreso Internacional del CLAD.

3. La iniciativa inherente al desarrollo de un sistema de gestión de la calidad orientado a la satisfacción de los ciudadanos que, desde 1999, encabeza la Oficina de Calidad de los Servicios en la Provincia de Salta, Argentina (Casermeiro, 2008).
4. El Premio Nacional a la Calidad de Ecuador que desde 2001 y con base en el Modelo Malcolm Baldrige, la Corporación Ecuatoriana de la Calidad Total (CECT) otorga a las empresas y organizaciones de la administración pública que demuestren mayor apego a las prácticas consideradas como de excelencia (Campaña, 2008).
5. El Premio Nacional a los Servicios Públicos de Chile que desde principios de esta década, a través del organismo ChileCalidad, otorga el premio a las instituciones que desplieguen de mejor manera el modelo chileno de gestión de excelencia, inspirado también, como en el caso ecuatoriano, en el modelo Malcolm Baldrige (Torres, 2008c).

En este sucinto recorrido tampoco se pueden omitir los esfuerzos del CLAD en esta materia, tales como la incorporación, en el marco de su XIII Congreso Internacional, del área temática titulada “Innovaciones

conceptuales y mejores prácticas para promover la calidad y excelencia en la gestión pública”, la cual integró dieciocho paneles de discusión y presentación de experiencias en el tema. El propio centro en el 2008 convocó al XXI Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública: “Calidad y Excelencia en la Gestión Pública”, del cual resultaron premiadas dos experiencias originadas en México y una en Costa Rica.⁹

Por otro lado, desde el punto de vista del compromiso o del deber, hay que resaltar que la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (CLAD, 2008),¹⁰ signada por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, establece como su principal objetivo:

Promover un enfoque común en Iberoamérica sobre la calidad y la excelencia en la gestión pública, que integre las distintas perspectivas políticas y técnicas que se encuentran presentes en los diversos niveles y sectores de las Administraciones Públicas de la región. (CLAD, 2008, p. 7)

Lo que obliga a los gobiernos de esas naciones a promover una administración pública de óptima calidad, entendida como la adecuada satisfacción

⁹ Se trata, en el orden en que fueron premiados, de los siguientes casos: 1. Plataforma de calidad gubernamental: Sistema Integral de Procesos. La experiencia en un gobierno local (Ramos, 2008), 2. Gestión de la calidad en los municipios mexicanos. Un estudio de caso: Ecatepec de Morelos, Estado de México, 2003-2006 (Aguilar, 2008); 3. Sin-cuenta puntos por considerar para implementar un proyecto de gestión de calidad en una institución pública: el caso de la Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica (Delgado, 2008).

¹⁰ Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, efectuada entre el 26 y 27 de junio de 2008 en San Salvador, y adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada del 29 al 31 de octubre del mismo año y en el mismo lugar.

de las necesidades y expectativas de los ciudadanos clientes a través de la ejecución de sus programas, políticas públicas y servicios. En tal sentido, los principios inspiradores para una gestión pública de calidad son, de acuerdo con el mismo documento, los siguientes (CLAD, 2008):

- Principio de servicio público
- Principio de legitimidad democrática
- Transparencia y participación ciudadana
- Principio de legalidad
- Principio de coordinación y cooperación
- Principio de ética pública
- Principio de acceso universal
- Principio de continuidad en la prestación de los servicios
- Principio de imparcialidad
- Principio de eficacia
- Principio de eficiencia
- Principio de economía
- Principio de responsabilización
- Principio de evaluación permanente y mejora continua

Por su parte, los ciudadanos tienen derecho “a una gestión pública de calidad, que estará reconocida por los ordenamientos jurídicos nacionales” (CLAD, 2008, p. 12), además de que deberán “participar en la mejora de la calidad de la gestión pública” (CLAD, 2008, p. 13). Mientras que la administración pública “facilitará el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y velará por el cumplimiento de sus deberes como partícipes del sistema social y político” (CLAD, 2008, p. 13). Asimismo, entre las acciones,

técnicas e instrumentos que la Carta sugiere se encuentran (CLAD, 2008):

- La dirección estratégica y el ciclo de mejora
- Prospectiva y análisis de la opinión ciudadana
- Participación ciudadana para la mejora de la calidad
- Adopción de modelos de excelencia
- Premios a la calidad o excelencia
- La gestión por procesos
- Los equipos y proyectos de mejora
- Cartas compromiso o de servicios al ciudadano
- Mecanismos de difusión de información relevante para el ciudadano
- La mejora de la normatividad
- El gobierno electrónico
- Medición y evaluación
- Sugerencias, quejas y reclamos de los ciudadanos
- Sistemas de gestión normalizados
- La gestión del conocimiento
- Comparación e intercambio de mejores prácticas
- Aportaciones y sugerencias de los funcionarios públicos

Por otro lado, es importante puntualizar que la visión de calidad que propone la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública se sintetiza en lo que el documento identifica como nueve ejes u orientaciones para formular políticas y estrategias de calidad en la gestión pública (adaptado de CLAD, 2008):

- Una gestión pública al servicio de la ciudadanía

- Una gestión pública para resultados
- Compromiso social y ambiental
- Responsabilidad directiva, liderazgo y constancia de objetivos
- Gestión por procesos
- Desarrollo de capacidades de empleados públicos
- Participación de los empleados públicos para la mejora de la calidad de la gestión
- Proceso continuo de aprendizaje, innovación y mejora de la calidad
- Relaciones de colaboración y cooperación orientadas a la mejora de la calidad

Este manifiesto acerca de lo que debe significar la calidad al interior de las organizaciones estatales de Latinoamérica se delinea claramente en la presentación del documento:

En tal sentido, la presente Carta Iberoamericana vincula la calidad en la gestión pública con dos propósitos fundamentales de un buen gobierno democrático: 1. toda gestión pública debe estar referenciada a la satisfacción del ciudadano, ya sea como usuario o beneficiario de servicios y programas públicos, o como legítimo participante en el proceso de formulación, ejecución y control de las políticas públicas bajo el principio de corresponsabilidad social; 2. la gestión pública tiene que orientarse para resultados, por lo que debe sujetarse a diversos controles sobre sus acciones, suponiendo entre otras modalidades la responsabilización del ejercicio de la autoridad pública por medio del control social y rendición periódica de cuentas. (CLAD, 2008, p. 5)

Y continúa:

Cabe señalar que, en Iberoamérica existen modelos de calidad con una perspectiva global e integral, como son los establecidos por varios Premios Nacionales a la Calidad y normas específicas para el sector público como es el caso de Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Portugal. Además existen modelos internacionales como el Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión de la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad -FUNDIBEQ- y el Modelo de Evaluación, Aprendizaje y Mejora desarrollado por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios de España, experiencias que han nutrido los contenidos de la presente Carta Iberoamericana y constituyen referencias válidas a seguir. (CLAD, 2008, pp. 5-6)

6. CONCLUSIONES

Sin lugar a dudas, el diagnóstico presentado acerca del estado que guarda la acción de los gobiernos en América Latina, particularmente referido a cobertura y calidad de los servicios públicos, así como del sentir de la ciudadanía consumidora de ellos, muestra un resultado poco favorable. Esta situación es reflejo de una gestión gubernamental tradicionalmente ineficaz e ineficiente, incluso en muchos casos ilegítima, ya que se ha olvidado atender cabalmente las necesidades del ciudadano-cliente, el cual debe ser siempre el objeto de la acción estatal. Lo anterior obliga a replantear la forma en que se conciben los arreglos institucionales al interior de los gobiernos latinoamericanos, los objetivos, las misiones, los valores, los procesos de atención y de servicio, la cultura organizacional imperante, etc.

Ante ese panorama, la evidencia presentada en países como España, sugiere que la incorporación de los lineamientos de la gestión de la calidad total en los gobiernos y en las administraciones públicas de América Latina representa una alternativa fundamental para que éstos recuperen la visión y esencia, a veces perdida u olvidada, del servicio público; de tal manera que todas las personas, instituciones y programas que lo conforman tengan como su principal objetivo un desempeño apegado a criterios de excelencia con la idea de satisfacer las necesidades de los ciudadanos clientes.

Afortunadamente, la incorporación de los modelos de calidad en el ámbito gubernamental de la región, de acuerdo con las experiencias revisadas, es ya una realidad, incluso con resultados muy consolidados como ocurre en Brasil y Chile. Aprovechando este impulso, lo anterior significa que en Latinoamérica se encuentra una gran área de oportunidad para que sus aparatos públicos en los diversos órdenes de gobierno vayan transitando paulatinamente hacia la mejora continua a través de un mejor diseño de políticas públicas y la mejor ejecución de servicios públicos.

Lo anterior no debe hacer olvidar la siguiente consideración: varios de los modelos presentados pueden resultar un tanto complejos, aun en la actualidad, para la gran mayoría de los gobiernos locales o municipales que, como se revisó, apenas están en la fase de construcción de sus sistemas administrativos más elementales. Esto obliga a recomendar que este amplio grupo de municipios adopten modelos o técnicas igualmente sencillas

o elementales ya construidas, o bien hagan una adaptación, adecuada para su realidad, de tales modelos.

Esto permite recordar que los modelos de calidad no pueden ser vistos como fabulosas pócimas de alquimista. En realidad, su empleo junto con el de los premios de calidad, ni siquiera puede ser considerado como un fin en sí mismo; lo que representan es simplemente una ordenación del comportamiento organizacional apegado a criterios considerados como excelentes y con los cuales es factible compararse a otras instituciones públicas o privadas. El objetivo último de la gestión pública siempre deberá ser la satisfacción del ciudadano con parámetros como legalidad, ética, transparencia, eficiencia, economía, entre otros.

En este magnífico proyecto, la publicación de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública representa un verdadero hito que habrá de constituirse en el marco referencial para el desarrollo de programas, iniciativas y modelos de calidad en el sector público de la región. Este documento parte del reconocimiento de la omisión que han tenido las administraciones públicas de estos países, al no plantearse, tradicionalmente, parámetros de calidad adecuados a las circunstancias y demandas crecientes de la ciudadanía. Afortunadamente su contenido incorpora principios inspiradores fundamentales, así como una serie de técnicas e instrumentos que además de que resultan pertinentes para los gobiernos latinoamericanos, la evidencia sugiere que son alcanzables. Lo más importante: en la Carta el ciudadano es el eje y propósito de la acción estatal; es necesario esforzarse

para que sus lineamientos se conviertan en realidad.

Por último es conveniente enfatizar que el reto para modernizar las organizaciones gubernamentales de Latinoamérica es mayúsculo. Además de los modelos de calidad, se requiere implementar en ellos, entre otros, programas de productividad, de transparencia y rendición de cuentas, de combate a la corrupción y de gobierno electrónico; por consiguiente, este estudio, si bien pertinente, tiene un alcance limitado. Pero a la vez debiera de estimular la realización de otras investigaciones complementarias que permitan tener un panorama más amplio respecto al avance de las diversas filosofías en torno a la calidad en el sector público. La dificultad y avances en la implementación de estos instrumentos, la factibilidad de los modelos de calidad en los diversos niveles de gobierno y los avances en la transformación de la cultura organizacional en el Estado representan algunas de las posibles líneas de investigación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Aguilar, I. (2008). *Gestión de la calidad en los municipios mexicanos. Un estudio de caso: Ecatepec de Morelos, Estado de México, 2003-2006*. Recuperado de http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0059402.pdf
2. Barzelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
3. Cabrero, E. (1997). *Del administrador al gerente público*. México: INAP.
4. Cabrero, E. (2007). Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar los gobiernos locales. En M. Cabrero (coordinador), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción* (pp. 155-190). México: CIDE.
5. Campaña, C. (2008). El Premio Nacional de la Calidad de Ecuador. *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Calidad en la Administración Pública*, 2, 18-22. Recuperado de http://www.aeval.es/comun/pdf/DAD_Nx_2_1S_08.pdf
6. Carberic E.U. (s.f.). *Modelo Deming. Control estadístico de Calidad. Bases del control de Calidad*. Recuperado el 8 de junio de 2009, de http://cursa.ihmc.us/rid=1192938418265_1495832535_6676/PRESENTACINMODELODEMING.ppt
7. Casermeiro, M. (2008). La experiencia en gestión de la calidad en la Provincia de Salta. *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Calidad en la Administración Pública*, 2, 14-17. Recuperado de http://www.aeval.es/comun/pdf/DAD_Nx_2_1S_08.pdf
8. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD. (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. Recuperado de <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/view>
9. Corces, A. (2006). *Unidad didáctica 1.2: los modelos de excelencia: curso Gestión de la Calidad en la Administración Pública* (4ª ed.). España: Fundación CEDDET, Ministerio de Administraciones Públicas, INAP, Fundación Carolina.

10. Corporación Latinobarómetro. (2005). *Informe Latinobarómetro*. Recuperado de <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>
11. Corporación Latinobarómetro. (2008). *Informe Latinobarómetro*. Recuperado de <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>
12. Delgado, A. (2008). *Sin-cuenta puntos por considerar para implementar un proyecto de gestión de calidad en una institución pública: el caso de la Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica*. Recuperado de http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0059403.pdf
13. Evans, J. y Lindsay, W. (2007). *Administración y control de la calidad*. México: Thomson.
14. Ferlie, E., Pettigrew, A., Ashburner, L. y Fitzgerald, L. (1996). *The new public management in action*. Oxford, UK: Oxford University Press.
15. Fundación Europea para la Gestión de la Calidad. (s.f.). *Modelo EFQM de Excelencia*. Recuperado el 14 de abril de 2011, de <http://www.ceocant.es/documentosvarios/calidadtotal/Introduccion-PuntoB.htm>
16. Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad. (2009). *Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión*. Recuperado el 8 de junio de 2009, de http://www.fundibeq.org/opencms/export/sites/default/PWF/downloads/gallery/pattern/Modelo_Iberoamericano_de_Excelencia_en_la_Gestixn_v05xEx.pdf
17. García, R. (2007). La política de servicios municipales en México: casos y tendencias recientes. En M. Cabrero (coordinador), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción* (pp. 231-264), México: CIDE.
18. Gore, A. (1993). *From Red Tape to Results. Creating a Government that works better and cost less: Report of the National Performance Review*. Washington, D.C.: Fredonia Books.
19. Juanes, B. y Blanco, J. (2001). *El gato de Alicia. Modelos de calidad en la administración pública*. Madrid: Galgano España y Díaz de Santos.
20. Laudoyer, G. (1996). *La certificación ISO 9000. Un motor para la calidad*. México: CECSA.
21. Lopes, L. (2007). Entrevista a André Ribeiro F., Gerente del Premio Nacional de la Gestión Pública (PQGF) de Brasil. *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Calidad en la Administración Pública*, 1, 3-8. Recuperado de http://issuu.com/saberes.seap/docs/calidad_julio_2007_n_1
22. Mazza, G. (2007). Aplicación del Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión en la Administración Pública de la Provincia de Formosa - Argentina. *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Calidad en la Administración Pública*, 1, 23-25. Recuperado de http://issuu.com/saberes.seap/docs/calidad_julio_2007_n_1
23. Ministerio de Administraciones Públicas – MAP. (2003). *CAF. El Marco Común de Evaluación Madrid. Mejorar una organización a través de la autoevaluación*. Madrid: Autores. Recuperado de http://www.femp.es/files/566-290-archivo/CAF_Marco_comun_de_evaluacion.pdf

24. Ministerio de Administraciones Públicas -MAP. (2006). *Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local. Modelos de excelencia en el ámbito de la administración local*. Madrid: Fareso. Recuperado el 11 de abril de 2011, de <http://www.uimunicipalistas.org/redes/redrecursosshumanos/data/1299533289.pdf>
25. Modelo Malcolm Baldrige. (s.f.). Recuperado el 8 de junio de 2009, de <http://www.pdca.es/pruebas/baldrige.html>
26. Observatorio para la Calidad de los Servicios Públicos (OCSP) y Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). (2003). *Modelo Ciudadanía MC-OCSP: un instrumento para la evaluación de los servicios públicos. Adaptación a la administración local*. Madrid: Autores. Recuperado de <http://www.femp.es/files/566-291-archivo/ciudadania.pdf>
27. Osborne, D. y Gaebler, T. (1992). *Reinventing government*. New York, NY: Addison Wesley.
28. Osborne, D. y Plastrik, P. (1998). *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*. España: Paidós.
29. Ramos, M.L. (2008). *Plataforma de calidad gubernamental: Sistema Integral de Proceso (SIP). La experiencia de un gobierno local*. Recuperado de http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0059401.pdf
30. Real Academia Española. (2001). *Diccionario de la lengua española* (22ª ed.). Recuperado de <http://www.rae.es/rae.html>
31. Ruiz, J. (2006). *Unidad didáctica 1.1: las especificidades de la administración pública, curso Gestión de la Calidad en la Administración Pública* (4ª ed.). España: Fundación CEDDET, Ministerio de Administraciones Públicas, INAP, Fundación Carolina.
32. Ruiz, J. y Corces, A. (2007). *El Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión aplicado a la Administración Pública*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Agencia de Evaluación y Calidad, Fundación CEDDET.
33. Torres, J. (2008a). *Del CEDDET al PROMEP: Evaluación y mejora de la calidad en la prestación de los servicios públicos municipales en la región del istmo oaxaqueño*. Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, Argentina.
34. Torres, J. (2008b). Marco conceptual de la gerencia pública para América Latina. *Revista Ciencia Administrativa*, 1, 11-18. Recuperado de <http://www.uv.mx/iiesca/revista/documents/marco2008-1.pdf>
35. Torres, J. (2008c). Entrevista a Igor Dedic M. de ChileCalidad. *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Calidad en la Administración Pública*, 3, 4-25. Recuperado de http://issuu.com/saberes.seap/docs/calidad_2_semestre_2008_n_3 